

University of Groningen

Case note: ECLI:EU:T:2014:1021 (Castelnou Energía, SL tegen Europese Commissie)

Jans, Jan

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Jans, J., (2015). Case note: ECLI:EU:T:2014:1021 (Castelnou Energía, SL tegen Europese Commissie), Nr. ECLI:EU:T:2014:1021, dec 03, 2014. (Tijdschrift voor Milieu en Recht; Vol. 42, Nr. 2015/69).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

XXXc

Gerecht van de EU 3 december 2014 zaak T-57/11
(Martins Ribeiro, Gervasoni, Madise)
m.nt. Jans

(art. 11 VWEU, art. 107 lid 3 VWEU)

ECLI:EU:T:2014:1021

Toch geen externe integratie?

Bij de beoordeling van een steunmaatregel die geen milieudoelstelling nastreeft, hoeft de Europese Commissie geen rekening te houden met de milieuregelgeving bij het onderzoek van de steun en de uitvoeringsvoorschriften die daar onlosmakelijk mee zijn verbonden.

Castelnou Energía, SL, ondersteund door Greenpeace-España
tegen
Commissie

[Deze uitspraak betreft een Spaanse steunmaatregel voor centrales die kolen afkomstig uit Spaanse mijnen verbranden. Greenpeace España - interveniënt in de zaak - verwijt de Europese Commissie dat er bij de goedkeuring van deze maatregel niet voldoende gekeken is naar de negatieve milieueffecten en niet onderzocht of de doelen van de Spaanse overheid - met name het garanderen van stabiele elektriciteitslevering - op een milieuvriendelijkere manier bereikt konden worden. In verband met de enorme omvang van de uitspraak (228 rechtsoverwegingen) worden hieronder alleen die rechtsoverwegingen weergegeven die verband houden met de rol van het integratiebeginsel van art. 11 VWEU. De volledige tekst van de uitspraak kan op de website van het Hof van Justitie EU worden gevonden onder ECLI:EU:T:2014:1021]

Arrest

[...]

Vierde middel: schending van andere Verdragsbepalingen en bepalingen van afgeleid recht dan die inzake staatssteun

Of het middel ter zake dienend is

179 De Commissie is van mening dat alle grieven die ter ondersteuning van dit middel worden aangevoerd, niet-ontvankelijk zijn, of althans niet ter zake dienend, aangezien zij alleen hoeft te toetsen aan de relevante bepalingen die niet onder het staatssteunrecht vallen, wanneer sommige uitvoeringsvoorschriften voor de betrokken steun zodanig nauw verbonden zijn met het doel ervan, dat de verenigbaarheid van die steun met de interne markt noodzakelijkerwijs in het gedrang zou komen wanneer dat doel niet met die bepalingen in overeenstemming is. In de onderhavige zaak bevat het verzoekschrift echter geen analyse van een dergelijke band.

180 De Commissie is in het bestreden besluit terecht tot de slotsom gekomen dat de litigieuze maatregel krachtens artikel 106, lid 2, VWEU met de interne markt verenigbaar was, tenzij zou blijken dat bepaalde uitvoeringsvoorschriften voor de betrokken steun in strijd waren met andere specifieke Verdragsbepalingen dan de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU, en zodanig nauw verbonden waren met de doelstelling van de steun dat het onmogelijk was om die afzonderlijk te beoordelen (punt 148). Vervolgens heeft zij onderzocht of de litigieuze maatregel verenigbaar was met de regels inzake het vrij verkeer van goederen en de vrijheid van vestiging, enkele milieubepalingen en verordening nr. 1407/2002.

181 Het is immers vaste rechtspraak dat wanneer de Commissie de staatssteunprocedure toepast, zij op grond van de algemene structuur van het Verdrag verplicht is om de samenhang tussen de bepalingen inzake staatssteun en de specifieke bepalingen op andere gebieden dan staatssteun te eerbiedigen en dus om de verenigbaarheid van de betrokken steun met die specifieke bepalingen te beoordelen (arrest Matra/Commissie, punt 25 supra, EU:C:1993:239, punten 41-43, en arrest van 31 januari 2001, Weyl Beef Products e.a./Commissie, T-197/97 en T-198/97, Jurispr., EU:T:2001:28, punten 75 en 77).

182 Een dergelijke verplichting rust echter alleen op de Commissie wanneer de uitvoeringsvoorschriften voor een steunmaatregel zodanig nauw verbonden zijn met de doelstelling van de steun, dat zij niet afzonderlijk kunnen worden beoordeeld (arresten Matra/Commissie, punt 25 supra, EU:C:1993:239, punt 41, en Weyl Beef Products e.a./Commissie, punt 181 supra, EU:T:2001:28, punt 76). Deze verplichting bestaat daarentegen niet wanneer de voorwaarden of elementen van een steunmaatregel, ofschoon deel uitmakend van de regeling, niet geacht kunnen worden noodzakelijk te zijn ter bereiking van het doel of voor de goede werking ervan (arrest van 22 maart 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, Jurispr., EU:C:1977:51, punt 14, en arrest Weyl Beef Products e.a./Commissie, reeds aangehaald, EU:T:2001:28, punt 77).

183 Een dergelijke verplichting van de Commissie om, ongeacht de band tussen het uitvoeringsvoorschrift en het doel van de betrokken steun, in het kader van een staatssteunprocedure definitief een standpunt te bepalen over het al dan niet bestaan van een schending van andere bepalingen van Unierecht dan de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU, in voorkomend geval in samenhang met artikel 106 VWEU, zou immers in strijd zijn met enerzijds de procedurele voorschriften en waarborgen – die gedeeltelijk sterk uiteenlopen en tot verschillende juridische gevolgen leiden – die specifiek zijn voor de procedures die speciaal voor de controle van de toepassing van die bepalingen zijn voorgeschreven, en anderzijds met het beginsel van de autonomie van de administratieve procedures en de beroepsmogelijkheden (arrest BUPA e.a./Commissie, punt 132 supra, EU:T:2008:29, punten 313 en 314; zie in die zin ook arresten Iannelli & Volpi, punt 182 supra, EU:C:1977:51, punt 12, en Matra/Commissie, punt 25 supra, EU:C:1993:239, punt 44). Een dergelijke verplichting zou eveneens in strijd zijn met de uitzondering op de Verdragsregels in artikel

106, lid 2, VWEU, die immers nooit effect zou kunnen sorteren indien de toepassing ervan tegelijkertijd diende te zorgen voor de volledige naleving van de regels waarop zij een uitzondering dient te vormen (arrest BUPA e.a./Commissie, punt 132 supra, EU:T:2008:29, punt 318).

184 Wanneer dus de uitvoeringsvoorschriften voor de betrokken steun onlosmakelijk verbonden zijn met de doelstelling van de steun, zal de Commissie de verenigbaarheid ervan met andere bepalingen dan die inzake staatssteun in het kader van de procedure van artikel 108 VWEU beoordelen, welke beoordeling ertoe kan leiden dat de betrokken steun met de interne markt onverenigbaar wordt verklaard. Indien de uitvoeringsvoorschriften echter van de doelstelling van de steun kunnen worden losgekoppeld, is de Commissie niet gehouden om de verenigbaarheid ervan met andere bepalingen dan die inzake staatssteun te beoordelen in het kader van de procedure van artikel 108 VWEU (zie in die zin arresten Weyl Beef Products e.a./Commissie, punt 181 supra, EU:T:2001:28, punt 77, en BUPA e.a./Commissie, punt 132 supra, EU:T:2008:29, punt 314).

185 In de onderhavige zaak volgt uit de overwegingen in de punten 91 tot en met 96 hierboven dat de verplichting tot aankoop van steenkool uit eigen land, het systeem van de voorkeurslevering op afroep en de financiële compensatie uitvoeringsvoorschriften zijn die in de zin van de rechtspraak onlosmakelijk met het doel van de betrokken steun zijn verbonden, zoals de Commissie overigens ook impliciet in het bestreden besluit heeft overwogen door hen overeenkomstig genoemde rechtspraak aan andere bepalingen dan die inzake staatssteun te toetsen.

186 In dat verband moet worden gepreciseerd dat deze rechtspraak is toegepast in het kader van het toezicht op de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de regels inzake het vrij verkeer van goederen (arrest Iannelli & Volpi, punt 182 supra, EU:C:1977:51), de vrijheid van vestiging (arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr., EU:C:2000:467, punten 78 en 79), de vrije mededinging (arrest Weyl Beef Products e.a./Commissie, punt 181 supra, EU:T:2001:28, punt 75) en het verbod van binnenlandse belastingen die afbreuk kunnen doen aan de interne markt (arrest van 3 mei 2001, Portugal/Commissie, C-204/97, Jurispr., EU:C:2001:233, punten 41 en 42).

187 Anders dan Greenpeace-España stelt, is in deze rechtspraak geen verplichting voor de Commissie neergelegd om de verenigbaarheid van een steunmaatregel of een steunregeling die niet de bescherming van het milieu tot doel heeft, met de regels van de Unie inzake milieubescherming te onderzoeken.

188 Het is juist dat reeds is geoordeeld dat het aan de Commissie staat om bij de toetsing van een steunmaatregel aan de Unieregels inzake staatssteun, rekening te houden met de vereisten van de bescherming van het milieu als bedoeld in artikel 11 VWEU (arrest British Aggregates/Commissie, punt 30 supra, EU:C:2008:757, punten 90 en 92; arrest van 8 september 2011, Commissie/Nederland,

C-279/08 P, Jurispr., EU:C:2011:551, punt 75, en wat met name het beginsel dat de vervuiler betaalt aangaat arrest van 16 juli 2014, Duitsland/Commissie, T-295/12, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2014:675, punt 61). De Unierechter heeft een dergelijke verplichting voor de Commissie echter geformuleerd voor de beoordeling van steunmaatregelen die doelstellingen van milieubescherming nastreefden, aangezien steun ten gunste van de milieubescherming krachtens artikel 107, lid 3, sub b of c, VWEU met de interne markt verenigbaar kan worden verklaard.

189 Bij de beoordeling van een steunmaatregel die geen milieudoelstelling nastreeft, hoeft de Commissie daarentegen geen rekening te houden met de milieuregelgeving bij het onderzoek van de steun en de uitvoeringsvoorschriften die daar onlosmakelijk mee zijn verbonden. Steun ten gunste van de milieubescherming kan weliswaar krachtens artikel 107, lid 3, sub b of c, VWEU met de interne markt verenigbaar worden verklaard, maar steun die ernstige nadelige gevolgen voor het milieu heeft, doet niet reeds om die reden afbreuk aan de totstandbrenging van de interne markt. Hoewel de milieubescherming moet worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid van de Unie, waaronder het beleid dat bestemd is om de interne markt tot stand te brengen (artikel 11 VWEU; zie ook arrest van 13 september 2005, Commissie/Raad, C-176/03, Jurispr., EU:C:2005:542, punt 42), is zij strikt genomen geen bestanddeel van die interne markt, omschreven als een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd (artikel 26, lid 2, VWEU). Uit de bewoordingen van bovenbedoelde rechtspraak waarbij de omvang van de door de Commissie in het kader van de staatssteunprocedure te verrichten toetsing is uitgebreid tot andere bepalingen dan artikel 107 VWEU, en met name lid 3 ervan, om te zorgen voor samenhang tussen de staatssteunbepalingen en de specifieke bepalingen van het Unierecht, volgt dat de Unierechter de verplichting om aan andere regels dan de staatssteunregels te toetsen beperkt tot de regels die een negatieve invloed op de interne markt kunnen hebben. Hij is met name van oordeel dat „de Commissie [...] de relevante bepalingen die strikt genomen niet onder het recht inzake steunmaatregelen vallen, enkel [moet] beoordelen wanneer een aantal uitvoeringsvoorschriften van de betrokken steunmaatregel zo nauw verbonden zijn met het doel ervan dat de eventuele onverenigbaarheid daarvan met voornoemde bepalingen noodzakelijkerwijs de verenigbaarheid van die steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt zou beïnvloeden” (zie met name arrest BUPA e.a./Commissie, punt 132 supra, EU:T:2008:29, punt 314).

190 Indien gedeeltelijk op basis van de milieubepalingen van het Unierecht zou worden onderzocht of een steunmaatregel die, zoals in casu, bedoeld is om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening te waarborgen, met de interne markt verenigbaar is, en indien het oordeel aan het einde van dat onderzoek zou luiden dat de uitvoeringsvoorschriften voor die steun, met name die welke de elektriciteitsproductie met behulp van steenkool uit eigen land ondersteunen, met die bepalingen in strijd zouden zijn, dan zou dergelijke steun met de interne markt onverenigbaar worden verklaard, ondanks dat hij aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 106, lid 2, VWEU voldoet. Daardoor zou de beoordelingsmarge waarover de nationale autoriteiten bij de invoering van een DAEB beschikken, worden uitgehold en zouden de bevoegdheden die de Commissie bij de artikelen 106 VWEU, 107 VWEU en 108 VWEU zijn toegekend, navenant worden uitgebreid. De bevoegdheden die

de Commissie in dat kader uitoefent en de specifieke procedure voor het onderzoek van de verenigbaarheid van steunmaatregelen kunnen echter niet in de plaats komen van een procedure wegens niet-nakoming waarmee de Commissie de eerbiediging van alle bepalingen van het Unierecht door de lidstaten verzekert.

191 Tot slot kan daaraan worden toegevoegd dat het Gerecht in het arrest van 13 januari 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz e.a./Commissie* (T-158/99, Jurispr., EU:T:2004:2, punten 156-161), in wezen in die zin heeft geantwoord op een argument ontleend aan schending door de Commissie van de milieubeschermingsbepalingen van het Unierecht zoals thans opgenomen in artikel 191 VWEU, omdat niet zoals de milieurichtlijn voorschreef een milieueffectenbeoordeling van de betrokken steunmaatregel was verricht, welke maatregel niet specifiek een milieudoelstelling nastreefde. Het Gerecht heeft in dat verband geoordeeld dat een eventuele miskennis van de richtlijn in kwestie door de bevoegde nationale autoriteiten in voorkomend geval het voorwerp zou kunnen vormen van een procedure wegens niet-nakoming, maar geen ernstig probleem kon vormen voor de beoordeling door de Commissie van de verenigbaarheid van de litigieuze steun met de interne markt (zie in die zin en naar analogie ook arrest van 10 december 2013, *Commissie/Ierland e.a.*, C-272/12 P, Jurispr., EU:C:2013:812, punten 45-49).

192 Anders dan de Commissie in haar geschriften heeft betoogd, volgt hier voor de onderhavige zaak uit dat het zij de litigieuze maatregel had te toetsen aan de bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen en de vrijheid van vestiging, zoals zij overigens ook in het bestreden besluit heeft gedaan. De Commissie was daarentegen niet gehouden om de verenigbaarheid van de litigieuze maatregel met de milieubeschermingsbepalingen te onderzoeken, zoals zij in het bestreden besluit heeft gedaan.

193 Daaruit volgt tevens dat de grieven inzake schending van het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en richtlijn 2005/89, die een aanvulling vormt op de richtlijn inzake de interne markt voor elektriciteit, geenszins niet ter zake dienend kunnen worden verklaard. De grief inzake schending van de milieubepalingen gericht tegen de overwegingen ten overvloede in het bestreden besluit, moet daarentegen niet ter zake dienend worden verklaard.

Gegrontheid van het middel

– Schending van de artikelen 28 VWEU en 34 VWEU inzake het vrij verkeer van goederen

194 Verzoekster geeft te kennen dat de litigieuze maatregel in strijd is met de artikelen 28 VWEU en 34 VWEU, doordat deze de handel in elektriciteit binnen de Unie negatief beïnvloedt en de invoer

van grondstoffen uit andere lidstaten ten behoeve van de elektriciteitsproductie bemoeilijkt. Voorts is deze schending van de bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen niet gerechtvaardigd. Verzoekster verwijst in dat verband naar de argumenten op basis waarvan zij de kritiek heeft geuit dat de in casu ingevoerde DAEB gerechtvaardigd noch evenredig was. Daarnaast bestrijdt zij de relevantie van het door de Commissie in het bestreden besluit vermelde arrest ter ondersteuning van haar standpunt dat de litigieuze maatregel gerechtvaardigd is om redenen van voorzieningszekerheid.

195 De Commissie heeft in het bestreden besluit op basis van de rechtspraak geoordeeld dat de litigieuze maatregel niet louter op de grond dat hij de nationale productie van elektriciteit en kolen bevorderde, met een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking kon worden gelijkgesteld (punt 152). Daarbij heeft ze nader aangegeven dat niets erop wijst dat de beperkende gevolgen van de litigieuze maatregel voor de elektriciteitsmarkt en de brandstoffenmarkt, verder gingen dan noodzakelijk was om het door de betrokken steun nagestreefde doel te bereiken, namelijk de DAEB op het gebied van de elektriciteitsproductie met behulp van steenkool uit eigen land, zulks binnen de grenzen van richtlijn 2003/54 (punt 153 van het bestreden besluit). Daarbij steunend op het arrest van 10 juli 1984, *Campus Oil e.a.* (72/83, Jurispr., EU:C:1984:256) en richtlijn 2003/54, heeft zij daaraan toegevoegd dat de mogelijke belemmeringen van het vrij verkeer van kolen en elektriciteit als gevolg van het systeem van de voorkeurslevering op afroep, werden gedekt door de rechtvaardiging in verband met de openbare veiligheid in artikel 36 VWEU (punt 154 van het bestreden besluit).

196 Er dient op te worden gewezen dat krachtens de in het bestreden besluit aangehaalde rechtspraak een steunregeling die door de staat of met staatsmiddelen wordt bekostigd, niet op grond van de enkele omstandigheid dat die regeling door begunstiging van bepaalde nationale ondernemingen of producties de invoer van gelijksoortige of concurrerende producten uit de andere lidstaten althans indirect zou kunnen belemmeren, reeds als zodanig met een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU is gelijk te stellen (arrest *Iannelli & Volpi*, punt 182 supra, EU:C:1977:51, punt 10).

197 Daarnaast heeft het Hof reeds geoordeeld dat de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening een doel kon vormen dat wordt gedekt door het begrip openbare veiligheid, dat volgens artikel 36 VWEU een van de redenen is die invoerbeperkingen kunnen rechtvaardigen (arrest *Campus Oil e.a.*, punt 195 supra, EU:C:1984:256, punt 35). De omstandigheid dat een steunmaatregel naar zijn aard vaak beschermend werkt en daardoor leidt tot een zekere afscherming van de markt tegenover de producties van ondernemingen die de steun niet ontvangen, vormt geen rechtvaardiging voor beperkingen die verder gaan dan noodzakelijk is ter bereiking van de krachtens het Verdrag toegestane doelen van de maatregel (arrest *Iannelli & Volpi*, punt 182 supra, EU:C:1977:51, punt 15).

198 De door verzoekster aangevoerde argumenten kunnen niet afdoen aan de toepasselijkheid van zowel de ene als de andere rechtspraak op de onderhavige zaak.

199 Verzoekster voert immers niet méér aan dan een algemene redenering over de beperkende gevolgen van de litigieuze maatregel op de markten voor elektriciteit en grondstoffen, zonder zoals in bovenbedoelde rechtspraak vereist het standpunt dat de steunmaatregel tevens een maatregel van gelijke werking vormt te onderbouwen. Zelfs gesteld dat het betoog dat de centrales op ingevoerde steenkool als gevolg van de litigieuze maatregel volledig zullen worden stilgelegd, als een dergelijke onderbouwing kan worden beschouwd, volgt uit punt 168 hierboven dat dit van onvoldoende bewijs is voorzien.

200 De door verzoekster gestelde verschillen tussen het onderhavige geschil en de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest *Campus Oil e.a.*, punt 195 *supra* (EU:C:1984:256), kunnen hoe dan ook niet afdoen aan de rechtvaardiging van de litigieuze maatregel om redenen van de waarborging van de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening op basis van artikel 36 VWEU. Om te beginnen zijn geen van verzoeksters argumenten er immers op gericht om tegen de gelijkstelling van de doelstelling van de voorzieningszekerheid met de rechtvaardiging in verband met de openbare veiligheid in die bepaling op te komen. Vervolgens herhaalt verzoekster in hoofdzaak argumenten en elementen die reeds zijn afgewezen, met name in het kader van het antwoord op de argumenten dat de litigieuze maatregel ongerechtvaardigd en onevenredig is en dat misbruik van bevoegdheid is gemaakt, die in het kader van het derde middel zijn aangevoerd (zie punten 173 en 177 hierboven). Tot slot laat zij buiten beschouwing dat er grenzen zijn gesteld aan de beweerd beperkingen als gevolg van de litigieuze maatregel, welke grenzen met name voortvloeien uit de naleving van de voorschriften in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/54 (zie punt 166 hierboven).

201 Bijgevolg moet de grief ontleend aan schending van de artikelen 28 VWEU en 34 VWEU worden afgewezen.

– Schending van artikel 49 VWEU inzake de vrijheid van vestiging

202 Verzoekster geeft te kennen dat de litigieuze maatregel in strijd is met artikel 49 VWEU, doordat die de in andere lidstaten gevestigde beheerders van centrales die elektriciteit met behulp van andere energiebronnen dan steenkool uit eigen land produceren, kan ontmoedigen om tot de Spaanse markt toe te treden.

203 In het bestreden besluit heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de litigieuze maatregel niet in strijd was met de regels inzake de vrijheid van vestiging, om dezelfde redenen als die welke tot de conclusie hadden geleid dat geen sprake was van schending van de regels inzake het vrij verkeer van goederen (punt 155).

204 Aangezien verzoekster geen argument heeft aangevoerd dat kan afdoen aan de relevantie van de analoge toepassing van de beoordeling inzake het vrij verkeer van goederen op de beoordeling inzake de vrijheid van vestiging, en meer bepaald geen argument waarmee de rechtvaardiging van een eventuele belemmering van de vrijheid van vestiging om redenen van de waarborging van de voorzieningszekerheid wordt betwist (zie in die zin arrest van 26 maart 2009, Commissie/Italië, C-326/07, Jurispr., EU:C:2009:193, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet de grief inzake schending van artikel 49 VWEU eveneens worden afgewezen.

– Schending van richtlijn 2005/89

205 Verzoekster geeft te kennen dat de litigieuze maatregel afbreuk doet aan de doelstellingen van richtlijn 2005/89, omdat die niet voldoet aan het vereiste van marktgericht en niet-discriminerend zijn (punt 10 van de considerans) en onverenigbaar is met de eisen van een concurrentiële interne markt voor elektriciteit (artikel 1, lid 2). Verzoekster verwijst in dat verband naar de argumenten die zij in het kader van het derde middelen heeft uiteengezet.

206 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat richtlijn 2005/89 bedoeld is als aanvulling op richtlijn 2003/54, die de lidstaten de mogelijkheid biedt om openbardienstverplichtingen aan elektriciteitsbedrijven op te leggen die betrekking kunnen hebben op de voorzieningszekerheid (punt 1 van de considerans van richtlijn 2005/89), met name door harmonisatie van het beleid op het gebied van de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening in de Unie (punt 3 van de considerans van richtlijn 2005/89). Zoals daarnaast de Commissie benadrukt, worden bij richtlijn 2005/89 in hoofdzaak niet meer dan doelstellingen vastgesteld (artikel 1) alsook de factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij de uitwerking en de tenuitvoerlegging van de maatregelen ter waarborging van de voorzieningszekerheid (artikel 3).

207 Hieruit volgt dat de concrete maatregel van de voorkeurslevering op afroep door de productie-installaties die om redenen van voorzieningszekerheid brandstoffen uit eigen land gebruiken, zoals bepaald in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/54, niet als zodanig als onverenigbaar met richtlijn 2005/89 kan worden beschouwd. Aangezien verzoekster ter ondersteuning van haar grief slechts verwijst naar de argumenten die zij in het kader van het derde middel had ingeroepen, waarmee zij met name betwist dat de litigieuze maatregel gerechtvaardigd en evenredig is ten opzichte van het doel van de waarborging van de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening, en reeds is geoordeeld dat met deze argumenten geen schending van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/54 kon worden aangetoond (zie punt 173 hierboven), moet de grief inzake schending van richtlijn 2005/89 worden afgewezen, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de ontvankelijkheid ervan, die de Commissie heeft bestreden.

- Schending van de artikelen 3 VEU, 11 VWEU en 191 VWEU en van richtlijn 2003/87

208 Ten overvloede moet worden geoordeeld dat, zelfs gesteld dat de grief inzake schending van de milieubepalingen ter zake dienend zou zijn geweest, hij hoe dan ook moet worden afgewezen, omdat hij gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond is.

209 Wat om te beginnen de ontvankelijkheid van de stellingen inzake schending van de milieubepalingen betreft, moeten sommige daarvan niet-ontvankelijk worden verklaard omdat zij in strijd met artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering pas voor het eerst in repliek zijn aangevoerd of omdat zij in strijd met artikel 40, vierde alinea, van het statuut van het Hof en artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering door Greenpeace-España zijn aangevoerd, die aan de zijde van verzoekster intervenueert (zie ook de rechtspraak die in punt 111 hierboven is aangehaald).

210 Verzoekster voert in wezen aan dat de litigieuze maatregel zal leiden tot een verhoogde uitstoot van vervuilende stoffen, hetgeen in strijd is met de artikelen 3 VEU, 11 VWEU en 191 VWEU, over het in aanmerking nemen van het doel van de milieubescherming bij de uitvoering van het beleid van de Unie, alsook de bepalingen van richtlijn 2003/87.

211 Artikel 3, lid 3, VEU bepaalt dat „[de Unie] zich in[zet] voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu [...]”. In artikel 11 VWEU is bepaald dat „de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie [...]”. In artikel 191 VWEU is het volgende gepreciseerd:

„1. Het beleid van de Unie op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;

- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.
- [...]”

212 Tevens moet eraan worden herinnerd dat bij richtlijn 2003/87 een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie is ingevoerd teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen (artikel 1 van de richtlijn), om zo te voldoen aan de door de Unie en de lidstaten aangegane verplichtingen in het kader van het Protocol van Kyoto (punten 4 en 5 van de considerans van de richtlijn).

213 In repliek heeft verzoekster zich daarnaast beroepen op strijd met de bepalingen van richtlijn 2003/87 waarbij vanaf 2013 een einde komt aan de gedeeltelijke kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten. Het beginsel van de veiling van emissierechten, en daarmee het einde van de kosteloze toewijzing van genoemde rechten, is neergelegd in artikel 10 van richtlijn 2003/87, terwijl artikel 10 bis van bedoelde richtlijn, dat door verzoekster letterlijk wordt geciteerd, de elektriciteitsopwekkers in de leden 1 en 3 ervan uitsluit van de kosteloze toewijzing van rechten. Greenpeace-España voert tevens schending van de voorschriften van artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, en artikel 10 quater van richtlijn 2003/87 aan, zoals zij ter terechtzitting heeft gepreciseerd.

214 Greenpeace-España stelt daarnaast schending van het in artikel 191, lid 2, VWEU opgenomen beginsel dat de vervuiler betaalt.

215 Uit de ingeroepen bepalingen kan worden afgeleid dat verzoeksters grief inzake schending van de bepalingen van richtlijn 2003/87 over de niet-kosteloze toewijzing van emissierechten vanaf 2013, niet-ontvankelijk is omdat die pas voor het eerst in repliek is aangevoerd. Deze grief is gebaseerd op elementen waarvan verzoekster wetenschap had op het moment waarop zij haar beroep heeft ingesteld en hij kan niet worden beschouwd als de uitwerking van de algemene stellingen over schending van de doelstellingen van milieubescherming als gevolg van de verhoogde uitstoot van vervuilende stoffen. Hij omvat immers een nieuwe feitelijke en juridische argumentatie, gebaseerd op schending van een specifieke bepaling van richtlijn 2003/87 die erin voorziet dat bepaalde van de door elke lidstaat toegekende broeikasgasemissierechten vanaf 2013 tegen betaling moeten worden toegewezen (zie in die zin arrest van 21 oktober 2010, Umbach/Commissie, T-474/08, EU:T:2010:443, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

216 Aangezien verzoekster niet kan worden ontvangen in de in het vorige punt genoemde grief, die zij voor het eerst in replek heeft aangevoerd, kan ook Greenpeace-España, in haar hoedanigheid van interveniënte, niet worden ontvangen in die grief. Greenpeace-España kan evenmin worden ontvangen in haar stelling inzake strijd met artikel 191, lid 2, VWEU, die door verzoekster niet is aangevoerd in het kader van haar grief inzake schending van de milieubepalingen.

217 Wat vervolgens de gegrondheid van de overige stellingen inzake schending van de milieubepalingen betreft, moet eraan worden herinnerd dat de Commissie in het bestreden besluit, in antwoord op de stellingen van sommige derde partijen dat de litigieuze maatregel in strijd was met de milieuregelgeving van de Unie, heeft vastgesteld dat het feit dat de betrokken maatregel tot een verhoogde CO₂-uitstoot door de centrales op steenkool uit eigen land en een stijging van de prijzen van de emissierechten leidde, geen stijging van de globale CO₂-uitstoot in Spanje tot gevolg zou hebben, die in beginsel beneden de grenzen van de door de Spaanse autoriteiten aangegane verbintenissen zou blijven, gelet op de regeling van de handel in emissierechten die bij richtlijn 2003/87 is ingevoerd (punten 156 en 157 van het bestreden besluit).

218 Er dient op te worden gewezen dat richtlijn 2003/87 voorziet in de vaststelling van nationale toewijzingsplannen voor met name de periode van 2008 tot 2012, die door de Commissie moeten worden goedgekeurd. Door middel van die plannen kan elke lidstaat bepalen hoe de totale hoeveelheid aan hem toegekende rechten wordt verdeeld. Deze totale hoeveelheid wordt van tevoren vastgesteld. De emissierechten kunnen vervolgens binnen de grenzen van die totale hoeveelheid worden verhandeld in het kader van het zogenoemde systeem van „cap-and-trade” dat in punt 157 van het bestreden besluit is vermeld. De gestelde verhoogde uitstoot van broeikasgassen door de centrales op steenkool uit eigen land als gevolg van de litigieuze maatregel kan er dus niet op zich aan in de weg staan dat het Koninkrijk Spanje de emissiegrenzen als gevolg van de tenuitvoerlegging van richtlijn 2003/87 eerbiedigt (zie in die zin beschikking Gas Natural Fenosa SDG/Commissie, punt 87 supra, EU:T:2011:53, punt 100) en derhalve ook niet leiden tot een verhoogde uitstoot van vervuilende stoffen in Spanje.

219 Voorts voeren verzoekster en Greenpeace-España niets aan waarvan de Commissie op het moment van vaststelling van het bestreden besluit wetenschap had kunnen hebben, dat kan aantonen dat bedoelde verhoging de Spaanse autoriteiten zou beletten om de maximumgrens in hun verdelingsplan in acht te nemen, zulks temeer daar de litigieuze maatregel ertoe leidt dat de productie van de centrales op steenkool uit eigen land bij voorrang die van de centrales op stookolie en ingevoerde steenkool vervangt (punten 41 en 161 van het bestreden besluit), en er in de praktijk dus toe zou moeten leiden dat de producties waarvan niet wordt betwist dat die vervuilend zijn, worden vervangen door andere vervuilende producties. Gelet op die vervanging van ingevoerde steenkool door steenkool uit eigen land, kan overigens niet worden geoordeeld dat de litigieuze

maatregel in strijd met het doel en de geest van richtlijn 2003/87 de productie van elektriciteit op basis van steenkool bevordert, zoals Greenpeace-España in wezen stelt.

220 Het vierde middel moet dan ook in zijn geheel worden afgewezen.

Vijfde middel: schending van verordening nr. 1407/2002

221 Verzoekster betoogt dat de litigieuze maatregel in strijd is met artikel 4, sub e, van verordening nr. 1407/2002, dat concurrentievervalsingen op de elektriciteitsmarkt verbiedt, en artikel 6 van diezelfde verordening, waarin het beginsel is opgenomen dat de steunverlening aan de steenkoolindustrie degressief moet verlopen.

222 Om te beginnen kan erop worden gewezen dat in verordening nr. 1407/2002 het beginsel is neergelegd dat de steenkoolproductiecapaciteit met staatssteun in stand wordt gehouden (punt 7 van de considerans). Bij besluit 2010/787/EU van de Raad van 10 december 2010 betreffende staatssteun ter bevordering van de sluiting van niet-concurrentiekrachtige steenkoolmijnen (PB L 336, blz. 24), die in de plaats van verordening nr. 1407/2002 is getreden op de datum waarop laatstgenoemde is verstreken, is de mogelijkheid voor de lidstaten om steun ter dekking van met name de kosten van steenkool voor de opwekking van elektriciteit te verlenen tot in 2018 verlengd (artikelen 2 en 3 van besluit 2010/787).

223 Bovendien heeft de Commissie in het bestreden besluit vastgesteld dat verordening nr. 1407/2002 een specifieke grondslag voor de goedkeuring van bepaalde steunmaatregelen vormde en de werking van artikel 106, lid 2, VWEU niet kon beperken of inperken. Vervolgens heeft zij de stelling verworpen dat met de litigieuze maatregel bijkomende steun aan de steenkoolmijnen werd verleend die verder ging dan krachtens verordening nr. 1407/2002 was toegestaan (punt 150 van het bestreden besluit).

224 Daartoe heeft de Commissie zich gebaseerd op de bepalingen van de litigieuze maatregel waarin is bepaald dat de hoeveelheden steenkool die door de begunstigde centrales moeten worden aangekocht, niet meer zullen bedragen dan die in het „nationale plan inzake de strategische kolenvoorraad voor de periode 2006-2012”, dat zij op basis van verordening nr. 1407/2002 had goedgekeurd. Ook heeft zij erop gewezen dat de steun die krachtens verordening nr. 1407/2002 wordt verleend, uitsluitend het verschil tussen de productiekosten van de steenkoolproducenten en het bedrag van hun afzet dekte (punten 64, 65 en 102 van het bestreden besluit). Zoals de Commissie terecht in haar geschriften heeft benadrukt, volgt daaruit dat de inkomsten die als gevolg van de

litigieuze maatregel voor de steenkoolproducenten worden gegenereerd, automatisch leiden tot een verlaging van het bedrag aan steun dat op basis van verordening nr. 1407/2002 is toegestaan.

225 In die omstandigheden en bij gebreke van een door verzoekster aangevoerd concreet argument of element ter betwisting van de strekking en gevolgen van de litigieuze maatregel, zoals hierboven omschreven, moet het onderhavige middel inzake strijd met de bepalingen van verordening nr. 1407/2002 die concurrentievervalsingen verbieden en voorzien in een degressief verloop van de steunverlening aan de steenkoolindustrie worden afgewezen.

226 Gelet op een en ander moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Noot

Dit is toch wel een heel teleurstellende uitspraak. Volgens het Gerecht bevat het EU recht geen verplichting voor de Europese Commissie om bij het al dan niet goedkeuren van een steunmaatregel die **niet** als zodanig de bescherming van het milieu tot doel heeft, te onderzoeken of die steunmaatregel met het Unierecht inzake milieubescherming in overeenstemming is. Die verplichting geldt alleen, aldus het Gerecht, voor die steunmaatregelen die **wel** de bescherming van het milieu als doelstelling hebben. Daarmee ontkracht het Gerecht de werking van het in art. 11 VWEU vermelde ‘integratiebeginsel op grond waarvan “de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.” In de literatuur is vrijwel volledige overstemming over de betekenis van het integratiebeginsel in die zin dat dit beginsel primair ziet op ‘**externe** integratie’: duurzame ontwikkeling kan niet alleen bereikt worden door ‘milieumaatregelen’ in strikte zin. Integendeel, milieueisen moeten worden geïntegreerd in alle andere beleidsterreinen (Jans/Vedder, *European Environmental Law*, 2012, p. 22 e.v.). Een van de consequenties van het integratiebeginsel is dan ook dat bij het nemen van beslissingen door de Europese instellingen het beoordelingskader wordt verbreed met milieueisen.

Het Gerecht denkt daar dus anders over. Milieusteunmaatregelen kunnen wel getoetst worden aan het Europese milieurecht, maar alle andere steunmaatregelen niet. Het argument daarbij is, dat art. 107 VWEU als beoordelingskader voor het goedkeuren van steunmaatregelen verenigbaarheid met de ‘interne markt’ voorschrijft en dat milieubescherming (zie r.o. 189) ‘strikt genomen geen bestanddeel van die interne markt’ vormt. “With all due respect” zouden ze in Engeland zeggen: maar dit is toch nauwelijks een te verdedigen standpunt. Datzelfde integratiebeginsel zorgt er juist voor dat milieubescherming een integraal onderdeel vormt van die interne markt. En is het niet zo het Hof van Justitie al in 1985 in zaak 240/83 (ADBHU, Jur, 1985, 531) erkende dat milieubescherming als een ‘doelstelling’ van de EU moet worden beschouwd die een beperking op de interne markt kunnen rechtvaardigen? En dat er sindsdien tientallen uitspraken zijn die deze rechtspraak bevestigen?

Strikt genomen impliceert het standpunt van het Gerecht niet alleen dat steunmaatregelen niet getoetst **kunnen** worden aan milieueisen, maar dat de Europese Commissie dit ook niet **mag** doen. Immers, bij de vraag van goedkeuring van steunmaatregelen speelt uitsluitend de vraag, aldus

klaarblijkelijk het Gerecht, of de voorgenomen steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt 'in strikte zin'. Dit kan niet kloppen. Het is dan ook te hopen dat het Hof van Justitie in de gelegenheid wordt gesteld deze kennelijke misvatting van het Gerecht in beroep te herstellen.

Jans